

公企業の民営化と経済民主主義

桜井 徹

はじめに

1979年のサッチャー政権、81年のレーガン政権、82年の中曽根政権などに代表される保守党政権下で、民営化は「世界的潮流となった」⁽¹⁾。さらに旧東ドイツ地域の人民所有企業の民営化を初め、東欧・旧ソ連でも民営化が実施されつつある。

しかし、資本主義世界に限定していえば、その開始から10年を経過した現在、民営化の問題点・反省も顧みられるようになっているのである。

本稿では、イギリス、旧西ドイツおよび日本を中心に、民営化の実際と問題点＝矛盾を指摘し、そのことが提示している論点に関わって、経済民主主義の立場から公企業のありかたを考察する上での基本的問題を述べたい。なお、時間的都合から、既発表論文と重なるところが多く、データの出所を含め、それを参照していたきたい⁽²⁾。

1. 民営化の規模と範囲ーイギリス、ドイツと日本の比較ー

The World Bank (世界銀行) の調査 (The World Bank, Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, Volume I ~ III, Washington, 1988) によれば、1987年末時点で、民営化は、計画中のものを含めて、83

ヶ国、1400以上の民営化が、実施進行中ないしは計画中であり、うち、進行中・実施は、56%である。これを国別にみれば、ヨーロッパや後進国に多く、産業部門別に見れば、とくに製造業に顕著である。また、方法からみれば、株式の私的売却 (312件) と公募 (125件) および資産の売却 (52件) という所有の民間への移転を伴うものが最も多く、これらと併せて、分離・分割や民間資金の導入もおこなわれる。世界銀行の調査では、さらに、経営委託 (69件) やリース (44件)、経営者や従業員による買収 (24件) も、民営化の方法とみなされている。

民営化をイギリス、旧西ドイツ、日本と比較すると、次のことがいえる。

まず、いずれも1980年代初頭前後に成立する保守政権の下で、とりわけ、同年代の半ばにおいて本格化するという时期的共通性を指摘する。このことは、市場競争原理の公共部門への導入や官僚的経営の弊害の打破を主張するいわゆる「小さな政府論」を理論的背景とし、財政危機の激化 (= 国家財政の負担軽減)、産業・金融の国際的再編成、および保守基盤の確保を現実的背景として、各国の民営化が、程度の差はあれ、出現したという共通性をも意味している。

しかしながら、その規模と範囲をみると、この三ヶ国には大きな相違点がある。民営化対象企業数ー中央政府レベルに限定ーは、イギリスが最も多く (約55件)、ついで旧西ドイツ (直接

特集・規制緩和問題と経済民主主義

出資企業のみで15件)、日本(7件)という順序であるが、資産の移転に関わる金額で見ると、日本・イギリスが大きく、旧西ドイツがもっとも小さい⁽³⁾。旧西ドイツの株式売却収入は、NTT一社の株式売却収入(10兆1971億円)の10分の1にも満たない。この原因の最大のものは、イギリス(電気通信、ガス、航空、バス、水道、電力)やわが国(電気通信、鉄道、航空)では、公益事業部門が「民営化」されたのに対して、旧西ドイツでは、公益事業部門の民営化はおこなわれなかったということにある。

こうした特徴を生んだ要因の一つに、「社会的市場経済」という旧西ドイツの経済的枠組みがあるように思われる。ドイツ・マンハイム大学のアイヒホルン教授によれば、公企業とりわけインフラストラクチュア領域のそれは、社会保障および共同決定制とならんで、「社会的市場経済」の重要な構成要素の一つだからである(『東西両ドイツの経済・社会同盟』拙稿「『ドイツ統一とEC統合』に関する資料(一)」『商学集志』第60巻2・3合併号、1991年2月)。

もちろん、EC統合とドイツ統一の過程で、自由化により重点を置く考え方が支配的になるにつれて、「社会的市場経済」そのものが、変化しつつあることも注目しておかなねばならない⁽⁴⁾。

いずれにしても、資本主義世界における公企業の民営化の焦点は、産業領域的にみれば、公益事業ないしは社会資本＝インフラストラクチュア部門である。

2. 民営化の根拠とその矛盾

「民営化」の第1の根拠は財政危機の回避＝国家財政の負担の軽減であった。しかし、現実の売却は、この根拠と矛盾する側面を持った。

第1に、公募の、したがって黒字企業の民営化の場合、イギリスでは、大抵の売却は、通常、

低価格で行われたのであり、「サッチャー内閣は、それが売却する資産の適正価格を確保するよりは、むしろ株式の割引をおこなうことによって、人民資本主義を促進した」(Bobb Jessop, Kevin Bonnet & Simon Bromley, Farewell to Thatcherism? Neo-Liberalism and 'New Times', New Left Review, 179) と非難されるところである⁽⁵⁾。

もちろん、わが国のNTTの株式売却のように約10兆円もの売却収入を上げるとともに、これを契機として個人株主が増加したという事例も存在する。90年2月の総選挙の際、自由民主党の一政治家は、社会党が政権をとれば株価が下落すると危機感を煽ったのである。しかし、皮肉にも、自民党単独政権下での株価暴落により、以後の株式売却も延期せざるをえなくなっていることは周知のとおりである⁽⁶⁾。

第2に、赤字企業の民営化の場合、黒字企業として出発可能な経営状態を前提とするがゆえに、大幅な合理化とともに、債務免除、実質的補助金などの手厚い政府保護・優遇策が必要となる。この面でも、民営化の実際は、財政負担の軽減目標と矛盾する。

例えば、イギリスの水道民営化に際しては、毎年、物価上昇率プラス5%までの料金値上げが許容されるとともに、5百万ポンドの債務が免除され、しかも、10億ポンドの「緑の補助金」が交付されたのである。

わが国におけるこの典型は、国鉄の「分割・民営化」である。「赤字国鉄」から「黒字JR」に移行した最大の要因は、詳述するまでもなく、大幅な労働者の削減と、経営安定基金や雇用対策費をも含む長期債務の大半が国鉄清算事業団に引き継がれたことにある。事業団債務は、土地売却と株式売却のいずれも進捗しなかったことによって(バブル経済とその崩壊)、87年度首

の25.6兆円から89年度末には27.1兆円と増え、90年度末には、辛うじて26.2兆円になるにすぎなく、同事業団の債務は依然として減少の見通しが立っていないのである（拙稿「官民協調システムの新展開－80年代における民活、民営化路線の軌跡を中心に」『経済』1991年6月号）。

最後に、主としてイギリスの民営化で行われている私的売却についていえば、監査体制の不備もあって、その過程は不明朗であり、最終価格さえも公開されない場合もあり、判明した場合には資産が低く評価されている。

もう一つの矛盾は、理論的根拠に関わる点である。すなわち、民営化は、規制緩和、競争原理の導入、官僚的経営の弊害の打破排除などを掲げて登場したが、現実には不十分に終わっているのである。

まず、第1に、所有形態では、とくに公益事業の場合、政府が規制する必要から公私混合企業に結果することが多い。わが国のJRやNTTなどに代表されるような部分的民営化は世界的特徴である。しかも、イギリスなどにみられる特別株（Special Share）＝「黄金株」（'golden share'）の存在にも注目しなければならない。

第2に、規制形態について、公益事業の場合、イギリスではOFTEL（電気通信業）やOFGAS（ガス事業）などの新たな規制機関が創設されたし－民営化のParadox－、日本でも、特殊会社に転換されたことによって、事業法規制と特殊会社法の規制の双方をうけているなど、規制が複雑になったということである。いわば、経済規制の増加が民営化の主要な不利益点として問題を投げかけているのである。

所有における部分的政府所有や黄金株の所在を考えれば、市場競争原理の拡張、官僚的経営の排除が主張されたにもかかわらず、現実には、国家の体系的な後退がみられないのである。こ

の点は、NTTやJRの場合にも妥当する。

収益主義的経営の強化の結果、規制緩和による公益事業部門の公共サービスの質が低下したことも注目しなければならない。たとえば、British Telecomでは、保守体制が軽視され、サービス水準が悪化し、また近距離通話料金の値上げも行われていると指摘されている。わが国のNTTの場合も、効率性の一面的追求に結果している（舟田 正之「電気通信事業における独占と競争－NTT分割問題を中心として」根岸哲他著『現代経済法講座9 通信・放送・情報と法』三省堂、1990年、185ページ）、JRも地方線の切り捨てや安全性の低下が問題となっているのである。

3. 経済民主主義から見た公企業のあり方

経済民主主義とは何か、さらにいえば、「自由、平等、博愛」の3つの概念の相互関連の検討を含め、民主主義とは何か、が論じられるべきであるが、さしあたり、次の点を確認しておきたい。

経済民主主義を、目標としての経済民主主義と、手段・方法としてのそれに分ける（大橋昭一「経済民主主義と経営参加の基本的諸問題」大橋昭一・長砂実編著『経済民主主義と経営参加』ミネルヴァ書房、3ページ）と、前者は、公企業との関連では、豊かな社会と関連した公共性の確保の問題であり、後者は、経営・管理の民主化の問題である。公共性は、資本的公共性と市民的公共性の二重において使用されるが、経済民主主義の目標としてのそれは、後者であり、それは、基本的人権の保証を内容とする⁽⁷⁾。

こうした視点に立ちつつ、上述の民営化の実験が提起している論点を踏まえて、あるべき公企業を考える上で必要な論点として、次の2点

特集・規制緩和問題と経済民主主義

を指摘したい。

第1は、公企業の提供すべき任務としてのインフラストラクチュア（社会資本）の充実の問題である。

インフラストラクチュアは、基本的人権を保証する基盤的役割を果たすものである。たとえば、近代経済学者の宇沢弘文氏は、市民的権利を保証するものとして社会的共通資本概念を提示し、それは、公的に供給されるべきであり、市場メカニズムによって左右されるべきではないとする見解を展開されている（同氏『経済動学の経済理論』東京大学出版会、1986年）。

もちろん、多くのインフラストラクチュアの場合、資本的公共性をも保証する側面や、鉄道や、電気通信（NTT）のように、インフラと運営が一体的である場合、個別利益に還元してもよいサービスの側面——いずれも市場メカニズムによる評価が有効である側面——も持っているものであり、したがって、そこでは、この基本的人権の保証と市場経済の関連をどのように関連させるべきかという問題が生じている。

ヨーロッパにおける国鉄改革に際して採用されている区分経営は、事業領域を公共負担であるインフラ部分と公共サービス部分、市場メカニズムによる自立経済分野に区分する方法であり、それは、形式としては、一つの代替案であろう（拙稿「ヨーロッパの鉄道政策と国鉄の『分割・民営化』」『労働総研 クォーターリー』創刊号、1990年12月）。

第2の問題点は、経営のあり方である。民営化は、一つの積極的な側面を持っていたとすれば官僚的な経営や政財官癒着の批判を掲げて登場してきたということにある。

たしかに、官僚的経営が改善される側面もあることも事実である。しかし、既にのべたように、現実には、収益主義的側面が濃厚であり、

そこでは、負担能力のあるものの要求しか反映されないのである。さらにいえば、政府規制も依然として強力であり、JRの整備新幹線問題にみられるように、政財官癒着の危険も依然として存在する。

「労働者が企業内の基本的な決定への参加に向けて前進すること、あるいは、さらにすすんで、決定権の掌握に接近すること」が「完全な自由と民主主義」への一步であるという野沢正徳氏の見解は（同氏ほか編『自立と協同の経済システム』、大月書店、1991年、31ページ）、とりわけ従業員や株主に比較して「経営者支配」が強力であるという、わが国の株式会社の特質（特殊会社化されたJRやNTTも含まれる）を考慮するならば、極めて重要である。同時に、公企業の場合、消費者や住民の代表の参加も不可欠であろう。そのことを通じて、官僚的経営と収益主義的経営の双方がのりこえられるのではないだろうか。

(1) 1992年1月3日号の『The Economist』は、30年後には公益事業や社会サービスはもちろんのこと、政治の世界も民営化されるという、「民営化の未来の物語—1992—2022」と題する記事を掲載している。

(2) 拙稿「『民営化』問題と公企業」立山学・特殊法人労連編『民活の検証—特殊法人現場からの提言』労働旬報社、1991年3月、同「国際的視野から見た民営化問題」『公務共闘資料集』No.5、1991年2月、同「資本主義世界の民営化の実際と問題点」『社会主義経営学会研究年報』第16号、1991年。

(3) イギリスの場合（私的売却分は除く）、1979年度から88年度の10ケ年で、24,104百万£（1£=250円とすると、約6兆260億円）、日本（日

本航空を除く)の場合、86年度から88年度の3年間で、10兆2,396億円、旧西ドイツの場合、84年度から89年度の6年間で、9,240百万DM(1DM=80円とすると。約7,390億円)である。

(4) 経済週刊誌 Wirtschaftswochen 1990年12月14日号によれば、Waigel 大蔵大臣は、ドイツ統一事業に必要な資金捻出のために、Deutsche Bundespost Telekom, Deutsche Lufthansa など9社を民営化の候補に上げているし、91年12月、連邦鉄道政府委員会は、その最終報告書においてドイツ連邦鉄道とドイツ・ライヒスバーンの統合・株式会社化(全額政府出資)を含む鉄道改革案を提示した(Deutsche Verkehrszeitung, 21. Dezember 1991)。

(5) 詳細は、中村太和『現代イギリス公企業論—国有化と民営化の対抗—』白桃書房、1991年、第5章を参照

(6) 総合研究開発機構『NIRA 研究叢書 公社・公団等の民営化の研究』1990年は、郵便貯金、日本道路公団、国立病院・療養所の民営化を提案し、とくに、郵貯、住・都公団、JR 本州3社の株価時価総額を54兆円と推計し、公社・公団の民営化の最大の意義の一つを、国債残高の軽減に求めているが、バブル経済の崩壊とともに、この論拠は成立しなくなっている。

(7) 室井 力氏は、「人権尊重主義は、公共性の実体的価値的側面を意味する」とのべられている(『国家の公共性とその法的基準』室井力ほか編『現代国家の公共性分析』日本評論社、1990年、11ページ)。また、公共性と民主主義の関連についての興味深い論点を提出しているものに、有井行夫『株式会社の正当性と所有理論』(青木書店、1991年)がある。

(理事・日本大学教授)

報告集

「日本的労使関係」と労働組合の権利

A5判136頁 頒価1,000円

昨年11月に全労連が主催した国際シンポジウムの報告・記録集

- 「企業中心社会」「効率第一主義」にたいする国際的な批判
- 「人間らしく働き、人間らしく生きるために」は独占の横暴にたいする反撃のよびかけであるとともに、各国の労働者、労働組合の共同の課題を追求するものである

申し込みは全労連国際局(☎03-5472-5841)まで